

După 1989: câteva reflecții asupra constituționalismului românesc postcomunist

Stanomir, Ioan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stanomir, I. (2006). După 1989: câteva reflecții asupra constituționalismului românesc postcomunist. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 6(1), 157-170. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56151-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

După 1989

Câteva reflecții asupra constituționalismului românesc postcomunist

IOAN STANOMIR

Adoptată în noiembrie 1991 și revizuită în octombrie 2003, actuala Constituție a României a generat un regim constituțional în a cărui absență dinamica politică nu poate fi înțeleasă decât fragmentar. Invocată în momente de criză, blamată pentru blocajele instituționale pe care este presupusă a le provoca, Constituția ocupă în discursul public un rol marginal. Valorile pe care ea le pune în pagină, de la sancționarea libertăților individuale până la imaginarea unui guvernământ limitat, nu par să fie definitorii pentru modul în care actuala comunitate de cetățeni se construiește.

Utilizând o expresie clasicizată, „patriotismul constituțional” este o absență în spațiul autohton. Partidele, ca și titularii de demnitate publică, preferă să abordeze acest domeniu în termeni tehnici: dezbateră relativă la poziția actului fundamental în societate este ecranată, grație unui țesut lingvistic intermediar care blochează accesul neinițiatului la adevărul ultim. Ceea ce omite este natura particulară a destinatarului norme constituționale: cetățeanul, de a cărui capacitate de a interpreta propria sa conduită depinde menținerea sistemului însuși.

După cum, în această ordine de idei a temelor oculte, distincția, cardinală în câmpul intelectual occidental, între Constituție și constituționalism este ignorată. Existența unui act scris, cu anumite caracteristici formale și emanând de la un organ deținând o legitimitate democratică, a fost privită, în deceniul și jumătate ce ne desparte de anul 1991, ca o condiție suficientă pentru consolidarea constituționalismului. Laturii dinamice, interogative și profund critice, latură inseparabilă de constituționalism, i-a fost preferată, în multe ocazii, retransarea în spatele barierei protectoare a exegezei de text. Necesară, căci în absența ei știința dreptului constituțional nu poate exista, dimensiunea „pozitivistă” riscă să facă să treacă în plan secund efectul extralegal pe care un act constituțional îl produce. Departe de a fi un dat imuabil, Constituția se află într-un dialog fecund cu exigențele constituționalismului.

Unul dintre legatele dreptului public postbelic l-a reprezentat accentul plasat pe studiul structurii formale a legii supreme, în detrimentul efortului de a stimula întâlnirea dintre norma juridică și patrimoniul intelectual și legal pe care se fondează ideile de libertate individuală și domnie a legii. Demarcația dintre constituțiile nominale și cele garantiste, în termenii lui G. Sartori, trece prin vocația legii fundamentale de a incorpora un set de principii și de a valida un set de valori¹.

¹ V. Andras SAJO, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, CEU Press, Budapest, 1999, pp. 9-14. Pentru abordarea lui Giovanni SARTORI, v. „Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, în Norman DORSEN, Michel ROSENFELD, Andras SAJÓ, Susanne BAER, *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, Thomson & West, 2003, pp. 31-34.

În acest mod, un bilanț, posibil, al construcției constituționale postdecembriste nu poate elimina din ecuație funcția integrativă a Constituției, capacitatea ei, cum nota Dieter Grimm, de a fi nu doar reper de constituționalitate, dar și punctul în jurul căruia se ordonează/rearticulează o comunitate politică. O funcție cu atât mai semnificativă în contextul unei societăți care se desparte, la nivel declarativ cel puțin, de un tip de conduită totalitară. Reinventarea libertății nu poate fi realizată fără aportul specific al Constituției: bilanțul anilor de după 1991 dovedește eșecul tentativei românești de a ridica Legea supremă la rangul de factor unificator al națiunii. De aici, poate, și poziția marginală pe care discuția sistematică asupra Constituției și constituționalismului o deține în câmpul intelectual¹.

Paginile de față reprezintă o invitație la reflecție în marginea constituționalismului postcomunist: din seria de interogații și nuanțări se poate naște energia unui proiect de regenerare al libertății înseși.

Constituție și cetățenie

Și dacă actul fundamental îndeplinește acea funcție integrativă evocată anterior, realizarea ei efectivă este indisociabilă de articularea unui cadru juridic și ideologic al statutului cetățeniei: relația care se naște, în acest mod, este cea pe care se întemeiază un edificiu al suveranității și realitatea ce legitimează însăși reprezentarea politică.

O arheologie a procesului constituțional de construcție a cetățeniei ar putea evidenția limitele, dar și originile sale. În condițiile absenței unei reale dezbateri constituționale, atât în intervalul 1990/1991, cât și cu ocazia revizuirii, stabilirea unei agende credibile care să fie supusă discuției publice a fost substituită prin operațiunea de imagine care a promovat substanța normativă și obiectivele politice ale Constituției, ambele prezentate ca exigențe fără de care progresul comunității ar fi fost inimaginabil. Respingerea Constituției, în ambele etape istorice, a fost echivalată cu un gest antipatriotic².

Dincolo de ipoteca partizanatului ce a grevat momentul adoptării/revizuirii textului, o examinare a construcției cetățeniei, oricât de fugară, nu poate ignora o dimensiune a Constituției actuale: absența unui preambul, a cărui vocație să fie tocmai formularea setului de valori pe care organizarea comunității să se realizeze. În condițiile desprinderii de modelul comunist, un text de asemenea natură s-ar fi putut constitui în reperul care să semnaleze asumarea unui nou tip de loialitate, specifică unei democrații constituționale. Lectura unor texte de asemenea natură, de genul celor codificate în Constituțiile Poloniei sau Africii de Sud, ilustrează potențialul lor de a marca fidelitatea față de tradiție, ori de a semnaliza învestirea cu valoare constituțională a unor principii fondatoare.

Pe acest fundal, revizuirea din 2003 poate fi privită ca o tentativă de a grefa, pe o structură tehnico-juridică nemodificată, elementele unui potențial preambul. Grefa și-a probat, însă, cu această ocazie, limitele, în măsura în care articolul 1 al

¹ V. Dieter GRIMM, „Integration by Constitution”, *International Journal of Constitutional Law*, no. 2-3, 2005, pp. 193-208.

² Un inventar și o analiză a etapelor de adoptare a actualei Constituții, la Ioan DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale, în dreptul comparat și în dreptul român*, Editura Servo-Sat, Arad, 2003, pp. 333-368.

Constituției apare ca unul eterogen, la nivelul căruia sunt reunite calificări juridice și obiective politice, acestea din urmă subsumabile unui preambul constituțional clasic.

Căci articolul 1 este cadrul în care sunt precizate, pe de o parte, atributele statului român, atribute care, în logica constituțională actuală, sunt ridicate la rangul de atribute nerevizuibile: natura unitară, suverană, independentă, indivizibilă a statului. La aceste atribute se adaugă, previzibil, precizarea formei de guvernământ republicane, la rândul ei scoasă din sfera dispozițiilor revizuibile, precum și dispoziția relativă la natura de „stat de drept, democratic și social” a României.

Un al doilea palier, apărut în urma amendării din 2003, este reprezentat de inserarea unor principii receptate din patrimoniul constituționalismului clasic: codificarea separației și echilibrului puterilor în stat, ca și menționarea democrației constituționale, vizează întărirea unei dimensiuni absente în forma inițială de la 1991.

Pe un al treilea palier poate fi recuperat nucleul unui preambul constituțional. Reperele invocate de această dată sunt cele care au ca vocație constituirea unei lălatități constituționale: în această linie pot fi grupate mențiunile în virtutea cărora demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane sunt valorile în jurul cărora se articulează proiectul constituțional. Complementar, Constituția nominalizează două valori necuantificabile juridic, a căror prezență este mai degrabă reflexul tendinței de a evoca o tradiție precomunistă (ignorată în momentul redactării Constituției), ca și al efortului de a insera referirea la revoluția din 22 decembrie 1989 ca moment fondator al postcomunismului.

Acestui nucleu „ideologic”, articolul 1(3) îi juxtapune un nucleu cuantificabil legal: dreptatea și pluralismul politic, ce capătă, la rândul-le, statutul de valori supreme ale poporului român.

În acest context, autonomizarea unui preambul constituțional apare ca o procedură legitimă de inginerie constituțională: prin extindere și natură, preambulul poate acționa ca un vector al construcției cetățeniei, după cum poate induce disjuncția discursului politic de operațiunea de stabilire a setului de atribute ce definesc statul însuși.

Dezbaterea asupra cetățeniei nu poate oculta problematica relativă la relația dintre stat/funcțiile sale/instrumentele sale de acțiune, pe de o parte, și sfera rezervată libertăților individuale, pe de altă parte. În joc nu este atât identificarea unui inventar exhaustiv de drepturi rezervate cetățenilor, cât reflecția în marginea tipului de interacțiune pe care soluția constituțională îl implică. O dată opțiunea exprimată și validată referendar, acțiunea politică nu mai poate ignora, decât cu riscul neconstituționalității, principiile codificate anterior.

Constituția României ilustrează virtuțile și riscurile potențiale ale unui model legal generalizat în deceniile postbelice: cetățeanul pe care Legea fundamentală îl are în vedere, de o manieră ideală, nu mai poate fi suprapus peste conturul consacrat de constituționalismul clasic. O dată cu primul val de receptare al drepturilor de natură socială (Constituția Mexicului din 1917 și Constituția Republicii de la Weimar), ponderea acordată drepturilor pozitive, a căror realizare implică intervenția statului, a definit discursul constituțional. O tendință a cărei extindere patologică a fost ilustrată de ordinea constituțională din spațiul comunist¹.

Ceea ce rămâne, ca o temă de viitor a reflecției constituționale, este formularea unei potențiale alternative la acest model instituțional definit prin extinderea

¹ V. Andras SAJO, *Limiting Government...*cit., pp. 245-286.

prerogativelor statului. În această ordine de idei, opțiunea care se poate contura este disocierea între nucleul procedural al unei Constituții, nucleul care să fie dedicat precizării mecanismului instituțional al administrării puterii, și o declarație de drepturi, care să sancționeze setul de libertăți recunoscute individului. După cum nu mai puțin semnificativă este analiza însăși a utilității codificării constituționale a unor drepturi de ultimă generație, a căror exigibilitate, la nivelul cetățeanului, este problematică, în cel mai înalt grad. Constituționalismul clasic oferă resursele intelectuale pentru o întoarcere la funcția originară a legii supreme, cea de a limita guvernământul și de a procura garanții împotriva intruziunii etatice în domeniul rezervat individului suveran.

Pe acest fundal evocat anterior, la 1991, ca și în 2003, constituirea cetățeniei a fost inseparabilă de codificarea constituțională a funcțiilor rezervate statului. Până la un punct, creșterea atribuțiilor etatice a fost privită, constituțional, ca o garanție explicită a protecției libertăților stipulate de text. România nu putea deroga de la regula identificabilă în spațiul țărilor ce experimentează tranziția către democrație, după un regim al socialismului real: reticența de a porni o dezbatere publică în marginea efectivității drepturilor sociale este reflexul unei tendințe societale explicabile sociologic. De aici, și decalajul semantic dintre transcrierea comunistă a unui drept și substanța sa normativă din constituțiile postcomuniste.

Simbolic, în cazul României, „Tezele constituționale”, înaintate Adunării Constituante, imaginau un titlu dedicat „principiilor fundamentale”. Aici, alături de dispozițiile purtând asupra statului și principiilor democratice, figurau și mențiuni, extinse, relative la funcțiile statului. Relectura lor poate servi ca un indicator al importanței pe care statul, atunci ca și acum, o deținea în însăși opera de constituționalizare a națiunii:

„Articolul 6. Statul trebuie să asigure:

- a) garantarea suveranității naționale și a integrității teritoriale,
- b) respectarea ordinii constituționale, a drepturilor și a libertăților cetățenilor,
- c) exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național,
- d) valorificarea potențialului creator și productiv al tuturor forțelor sociale,
- e) dezvoltarea culturii și a științei, protejarea patrimoniului cultural național,
- f) ocrotirea mediului înconjurător și asigurarea echilibrului ecologic,
- g) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții și pentru protecția socială a cetățenilor,
- h) stimularea liberei inițiative,
- i) participarea tuturor cetățenilor la viața publică,
- j) cooperarea cu alte state, consolidarea păcii și promovarea înțelegerii între popoare”¹.

Deși Adunarea Constituantă nu a validat inițiativa Comisiei constituționale, funcțiile statului nemaifiind menționate în deschiderea textului constituțional, este de remarcat, retrospectiv, că toate funcțiile listate în acest proiect de articol sunt recuperabile printr-o lectură, sistematică, a Constituției actuale. Însăși procedura de amendare a vizat conturarea unora dintre funcțiile evocate prin articole specifice: în acest mod, au fost inserate articolele 33 (accesul la cultură) și 35 (dreptul la un mediu sănătos).

¹ *Geneza Constituției de la 1991. Dezbaterile Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1999, p. 61.

Legitimă politic în contextul calificării României ca „stat social”, extinderea domeniului drepturilor individuale este, din punct de vedere juridic, o cutie a Pandorei, în măsura în care are ca efect secundar diluarea normativă și asumarea de către stat a unor obiective ce nu mai sunt dublate de pârghii grație cărora exigibilitatea să fie asigurată. Clasic, prin chiar abuzul de interpretare generat în spațiul public, articolul 47, dedicat „nivelului de trai”, probează dificultatea de a juxtapune, în cadrul aceluiași articol, un obiectiv definit precis (obligațiile încadrabile în domeniul asistenței și protecției sociale), și un obiectiv a cărui definiție juridică, în termenii unei obligații de mijloace, iar nu de rezultat, îl face dependent de un set de variabile necuantificabile juridic. Rezultanta demersului constituțional este stimularea unui orizont de așteptare pe care abordarea procedural-instituțională, privilegiată de Constituție, nu îl poate satisface, în mod credibil.

Acolo unde instrumentul constituțional intervine cu maximă eficacitate, este în domeniul garantării efectivității protecției unui set de drepturi centrale. Reflecția constituțională nu poate ignora potențialul risc pe care îl reprezintă absența unor stipulații precise relative la limitele pe care textele legale le pot impune, în materia libertăților individuale.

Din acest punct de vedere, una dintre soluțiile definite prin acuratețe constituțională poate fi identificată în textul legii fundamentale a Africii de Sud, acolo unde articolul 37 vizează identificarea unui număr de drepturi privite ca „non derogabile”. Relația dintre proclamarea stării de urgență și protecția libertăților este formulată de o manieră care nu admite echivocul unei interpretări a autorităților de stat. Demnitatea umană, egalitatea (prin interzicerea discriminării, indiferent de criteriu), viața, interzicerea sclaviei și a stării de servitute sunt doar câteva dintre atributele pe care nici un act al Parlamentului nu le poate afecta. Distinct, un accent special este pus pe constituirea unui set de garanții menite să guverneze regimul juridic al celor deținuți în contextul unei stări de urgență: obiectivul dispoziției normative este de a evita utilizarea abuzivă a prerogativelor cu care autoritatea de stat este investită, pe o perioadă tranzitorie¹.

Reinventând Senatul: cazul „Tezelor” constituționale din 1990

Reinventarea bicameralismului este unul dintre punctele în care actuala construcție constituțională își asumă, cel puțin la nivel declarativ, continuitatea cu tradiția precomunistă: ca și în alte ocazii, ne aflăm în prezența unei linii de continuitate aparentă, în condițiile în care structura bicamerală îndeplinea, la 1866, ca și la 1923, un rol de echilibrare la care actualul Senat nu mai poate aspira.

Opțiunea validată în 1991 și menținută în 2003 este, în fapt, cea formulată în Decretul-Lege, adoptat de Consiliul Provizoriu pentru unitate națională, în vederea pregătirii primelor alegeri postcomuniste. Ceea ce se năștea, cu această ocazie,

¹ Una dintre temele de reflecție pe care sistemul nostru constituțional nu le poate ignora este codificarea atentă a regimului juridic aplicabil stărilor de urgență. Evenimentele din ianuarie/februarie 1999 au relevat necesitatea unui astfel de instrument. Pentru un dosar, v. Norman DORSEN, Michel ROSENFELD, Andras SAJO, Susanne BAER, *Comparative Constitutionalism...* cit., pp. 328-349.

era un paralelism între cele două Camere, decelabil la nivelul recrutării și al atribuțiilor. Modelul bicameralismului egalitar, similar, până la un punct, cu cel italian, era preferat în detrimentul unei examinări critice a rolului pe care un Senat era chemat să îl joace în reînstituirea democrației constituționale. Alegerea instituțională era dublată de o altă soluție, de data aceasta ținând de rația de reprezentare, soluție ale cărei efect era instituirea unui Parlament bicameral disproporționat de numeros în raport cu talia demografică a națiunii¹.

O arheologie a bicameralismului postcomunist nu poate ignora punctul de pornire pe care îl reprezintă „Tezele” formulate de Comisia constituțională și destinate Adunării Constituante: decalajul dintre parcursul pentru care optează ingineria constituțională actuală și soluția avansată în 1990 este manifest și el trimite la seria de soluții pe care agenda dezbaterii publice nu a reușit să le integreze, în mod organic.

Reinventarea Senatului, după formula de tranziție a Decretului-Lege adoptat de CPUN, implica luarea în considerare a două exigențe centrale în constituționalismul comparat: maniera de recrutare și poziția Camerei superioare, în contextul identificării unor atribuții specifice ei. Ambele exigențe sunt cuantificate de „Teze” într-o modalitate radical diferită de cea validată în 1991 și menținută în 2003.

La nivelul recrutării, în economia „Tezelor” sunt recuperabile două dintre soluțiile vehiculate în dreptul constituțional comparat. Este vorba, în prima variantă, de particularizarea modului de scrutin, prin transformarea Senatului în Cameră desemnată prin vot uninominal. Deloc paradoxal, în dezbaterile care urmează amendării din 2003, invocarea votului uninominal este departe de a fi marginală: evocată în 1990, soluția este reluată acum, la distanță de un deceniu și jumătate.

Cea de-a doua variantă formulată de „Teze” mobilizează două categorii de instrumente juridice. În această paradigmă, Senatul se naște la intersecția dintre două vocații care îi sunt atașate, constituțional: cea de a reprezenta comunitățile locale, comunități ridicate, prin votul indirect, la rangul de colegiul electoral, și misiunea de a facilita prezența în Adunare a elitelor academice și profesionale, în ipostaza senatorilor de drept. În mod vizibil, soluția preferată aici este una de reconciliere între tradiția autohtonă, a actului de la 1923, și mecanismul validat de Constituția franceză de la 1958.

Contrafactual, deși metoda este departe de a fi una specifică dreptului constituțional, putem evalua efectele unei potențiale aplicări a soluției ce îmbină votul indirect și instituția senatorilor de drept: asigurarea unei relații privilegiate între mediul politic local și Camera superioară este, tradițional, una dintre mărcile Camerelor înalte, după cum numirea/prezența de drept a unor senatori este indisociabilă de maturitatea la care un corp parlamentar de asemenea natură aspiră. Fără a decontextualiza abuziv, soluția „Tezelor” constituționale din 1990 poate fi analizată ca un efort de regândire a rațiunilor de a fi ale Senatului însuși. Un efort care mizează pe o problematizare absentă în cazul multora dintre dezbaterile care îi urmează:

„Articolul 4. Senatul se compune din senatori aleși, prin sufragiu indirect, de către consiliile colectivităților locale, precum și din senatori de drept.

Sunt senatori de drept:

- reprezentanții cultelor, în condițiile prevăzute de legea electorală,
- președintele Academiei Române,

¹ Decretul-Lege 92/1990, 14 martie 1990, publicat în *Monitorul Oficial* 35/18 martie 1990.

- foștii președinți ai corpurilor legiuitoare, pe durata unui singur mandat,
- 3 reprezentanți ai armatei, desemnați de Consiliul Suprem de apărare a țării; în exercitarea lor, aceștia sunt independenți,
- câte un reprezentant al organizației fiecărei minorități naționale reprezentate în parlament, în condițiile legii electorale¹.

Complementară interogației centrate pe specificul reprezentării este cea ocazionată de poziționarea Camerei înalte în cadrul procesului de legiferare și al deciziei politice. O dată opțiunea bicameralismului egalitar abandonată, o gamă întreagă de opțiuni instituționale se desenează: conturarea identității Senatului însuși se realizează în conjuncție cu identificarea domeniilor care îi sunt rezervate, dar și în relație cu prerogativele pe care legiuitorul constituant i le refuză, alocându-le Camerei inferioare. În ecuația calibrării constituționale, ponderarea elementelor evocate traduce însăși filosofia constituțională.

Pe acest fundal, „Tezele” constituționale rămân fidele liniei de raționalizare a parlamentarismului prin disociere funcțională. Conturul pe care textele îl propun recuperează câteva dintre invariantele dreptului comparat. Linia de demarcație dintre cele două Camere implică un algoritm familiar pe care actuala Constituție nu îl receptează decât parțial: stabilirea unui domeniu de intersecție între cele două Camere, alocat Parlamentului în integralitatea sa, pe de o parte, și delimitarea juridică între vocațiile Adunării Deputaților și Senatului.

Atribuțiile comune acoperă, *grosso modo*, sfera de atribuții pe care Legea fundamentală din 1991 o stabilește în sarcina Camerelor reunite. Este vorba de acele opțiuni indisociabile de controlul națiunii, prin Parlament, asupra acțiunilor puterii executive: ratificarea și tratatelor care implică modificarea legilor, declararea mobilizărilor parțiale și generale, declararea stării de război, aprobarea delegării legislative².

Proiectul din 1990 propune un tip de abordare inovativă la nivelul disocierii funcționale, acolo unde opțiunea avansată este afină cu cea impusă în patrimoniul legal al multor democrații constituționale. Identitatea Senatului, se naște, în această primă etapă, prin conturarea unui spațiu de competență exclusivă al Adunării Deputaților. Listarea itemilor constituționali relevă incorporarea unei soluții previzibile: monopolul aprobării formulei de cabinet, dar și cel al punerii în cauză al responsabilității politice, precum și misiunea configurării bugetare, sunt rezervate Camerei joase.

„Articolul 8. Adunarea Deputaților îndeplinește și următoarele atribuții proprii:

- adoptă bugetul și contul de încheiere a exercițiului bugetar,
- aprobă componența și programul guvernului, la propunerea primului-ministru, prin acordarea votului de încredere,
- adoptă moțiunea de cenzură,
- ascultă raportul anual al Curții de Conturi”.

În acest context definit prin departajarea de atribuții, Senatul, în acord cu Tezele constituționale, apare ca un for căruia îi revine, pe de o parte, o competență de ratificare în politica externă, inferioară ca importanță celei alocate plenului, și, pe de altă parte, o putere de numire, concepută simetric cu cea gândită în cazul Adunării Deputaților. Ceea ce este de notat, în definirea Senatului de la 1990, este

¹ Geneza Constituției de la 1991...cit., p. 447.

² *Ibidem*, p. 448.

similitudinea dintre proiectul avansat și revizuirea din 2003. Ceea ce ultima operațiune de inginerie constituțională nu a reușit să prevină este evitarea unui tip de paralelism care decurge din calificarea, alternativă, a Camerelor drept Camere de „decizie” și de „reflecție”. Se poate reține, ca un punct notabil al textelor din 1990, intenția de a asocia Camera înaltă cu acțiunea diplomatică și chestiunea tratatelor, asociere pe care mizează, tradițional, bicameralismul american:

- „Articolul 9. Senatul îndeplinește și următoarele atribuții proprii:
- ratifică și denunță tratatele internaționale, care nu implică modificarea legilor,
 - numește Avocații Poporului și controlează activitatea acestora,
 - numește, la propunerea Președintelui României, directorul Serviciului Român de informații și controlează activitatea acestuia,
 - numește trei membri în Consiliul Constituțional,
 - numește senatorii care fac parte din Consiliul Superior al Magistraturii”¹.

Modelul imaginat de „Tezele” constituționale poate fi recuperat și în momentul în care este examinată problematica legiferării în sistemele bicamerale: dificultatea inherentă lor este concilierea dintre eficacitatea adoptării actului normativ și imperativul respectării specificității fiecărei Camere ce reprezintă națiunea. Excepție făcând cazurile, relativ rare, definite prin atribuirea de competențe consultative Senatelor, Camerele înalte sunt asociate în procesul evocat. Ceea ce cere tranșat, în ultimă instanță, este ponderea pe care decizia fiecărei Camere o deține, în ipoteza existenței unor variante diferite votate la nivelul Adunării și al Senatului.

În această situație, Legea fundamentală poate promova, ca o soluție de rezervă, tehnica medierii: întrunirea unui acord este realizată prin constituirea unei comisii investite cu misiunea transcrierii în pagină a compromisului. Este instituția pe care și Constituția adoptată în 1991 a acclimatizat-o la noi, cu rezultate criticabile, de unde și intervenția amendamentelor din 2002-2003.

Cea de-a doua soluție implică acordarea unui ultim cuvânt Camerei inferioare, forul care deține, grație volumului de aleși și manierei de desemnare, maximul de legitimitate democratică. Impusă de Constituția de la 1958 a Franței, tehnica evocată echilibrează relațiile la nivelul Camerelor și elimină un tip de echivoc generat de rivalitatea legislativă. Din acest punct de vedere, Constituția actuală a României a impus un sistem marcat de alternarea calităților de „Cameră decizională” și „Cameră de reflecție”. Cum s-a și notat în cursul dezbaterilor, rațiunea motivând tipul de compromis realizat a fost intenția senatorilor de a nu fi eliminați, complet, din opera de legiferare, pe anumite segmente. Individualizarea Camerelor rămâne, din acest punct de vedere, un deziderat al reformelor constituționale viitoare.

Recitite astăzi, după un deceniu și jumătate de la debutul operei de constituționalizare autohtonă, „Tezele” indică existența unei intenții inițiale de a acorda Adunării Deputaților o preeminență politică, recuperabilă la nivelul atribuției de votare a bugetului și de investire a cabinetului, dar și în sfera mecanismului de legiferare. Soluția pe care textul evocat o cuprinde trimite la precedentul francez invocat, dar și la modalitatea în care actula Constituție a Poloniei rezolvă o dilemă instituțională similară. Depozitară a legitimității, Camera inferioară decide, ca ultim actor, în ipotezele unei divergențe cu Senatul. Pe această cale, raționalizarea travaliului normativ se realizează organic. Ultimul cuvânt intervine după eșecul

¹ *Ibidem.*

unei medieri și este condiționat de întrunirea unei majorități calificate de voturi, tip de majoritate posibil de atins doar în condițiile unui compromis transpartinic:

„Articolul 15. În cazul în care una dintre camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă cu modificări față de textul adoptat de cealaltă cameră, Adunarea Deputaților hotărăște definitiv cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților, dacă, în prealabil, divergențele nu au fost soluționate prin intermediul unei comisii de mediere”¹.

Privită din unghiul de vedere al unui interval marcat de aplicarea Constituției și de revizuirea ei, substanța „Tezelor” supuse Adunării Constituante este semnificativă în planul imaginării unei alternative la modelul bicameral instituit actualmente. Recurența unor argumente în favoarea introducerii votului uninominal la Senat este proba existenței unei agende publice pe care amendamentele din 2003 nu au epuizat-o, cu adevărat. Relația dintre națiune și adunările rezultate din sufragiu este infinit mai complicată decât intervențiile mediatice o sugerează. Recitirea „Tezelor” este, în acest context, un punct posibil de plecare în acțiunea de autentică reinventare a Senatului.

Președinte, guvern și națiune: o ecuație constituțională și semnificația ei

Intrată în patrimoniul constituțional autohton în 1974, instituția șefului de stat unipersonal este reinventată o dată cu adoptarea, de către CPUN, a Decretului-Lege relativ guvernând regimul juridic ale primelor alegeri libere, după decembrie 1989. Marca definitorie, identificabilă încă din acest prim moment, este legitimitatea de care șeful de stat beneficiază: reprezentant al națiunii, ca și parlamentarii, el este magistratul desemnat prin votul întregii națiuni. Un factor care nu va întârzia să influențeze, direct sau indirect, evoluția constituțională.

Pe această cale, România urma, cu inconsecvență totuși, un model cu prestigiu în primul deceniu de după căderea regimurilor comuniste: Republica a V-a franceză să înfățișeze democrațiilor emergente un tip de echilibru instituțional demn de aclimatizat și exprimabil fără dificultate în ecuația legală. Reconcilierea dintre charisma candidatului la funcția de șef de stat și mecanica votului de încredere, acordat, în tradiție parlamentară, de către Adunări cabinetului era realizată.

Un executiv dual urma să fie însărcinat cu guvernarea, șeful de stat având, de la debuturi, ascendentul cuantificabil în plusul de legitimitate. România intra în familia regimurilor mixte semiprezidențiale: dincolo de afinități, Constituția din 1991 avea să ezite în a recepta, în integralitatea sa, modelul francez. Lipsit de autoritatea de a dizolva, discreționar, adunările, șeful de stat autohton nu va beneficia nici de aportul unei Constituții vii, modelate de primul titular al oficiului republican francez. De aici, un echilibru fragil, ale cărui limite nu au întârziat să fie expuse de crizele constituționale, mai mult sau mai puțin dramatice².

¹ *Ibidem*.

² O primă analiză a instituției șefului de stat, în Mihai CONSTANTINESCU, Ion DELEANU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Florin VASILESCU, Ioan VIDA, *Constituția României, comentată și adnotată*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, pp. 180-223.

Paradoxul original pe care instituția președintelui nu îl poate ignora este tensiunea dintre credențialul popular al votului, dat în urma unei opțiuni politice, și condiția de neutralitate la care șeful de stat este chemat, constituțional, să aspire. Departe de a fi marginal, paradoxul induce în viața politică o ambiguitate evidentă: tacit sau explicit, președintele este recunoscut ca un șef la majorității aflate la guvernare sau ca actorul ce coagulează însăși majoritatea generând cabinetul. O percepție plasată pe fundalul unei dispoziții constituționale imperative, care-l obligă pe șeful de stat să rupă orice legătură juridică cu partidul din care face parte. Interogației legate de absența unui partizanat politic cuantificabil juridic, Legea electorală 373/2004 îi va da, prin intermediul articolului 5(7), un răspuns care, la nivel tehnic, nu încalcă prescripția constituțională: șeful de stat în exercițiu, la final de mandat, i se va permite să își depună candidatura pe o listă, cu menținerea calității de independent.

Interdicția precizată de articolul 84(1), relativă la inadmisibilitatea unui angajament partinic pe durata mandatului, se cere coroborată, în vederea conturării statutului prezidențial, cu instituirea funcției de mediere pe care șeful de stat este chemat să o exercite, în acord cu articolul 80 (2). Interpretate sistematic, punctele invocate par să certifice existența unui proiect constituțional care mizează pe rolul privilegiat al unui președinte/actor instituțional neutru, investit nu cu funcția de șef al executivului, (alocată prim-ministrului), ci cu menirea de a salvagarda un principiu al echilibrului constituțional. Absența partizanatului politic îl legitimează să intervină, politic, în scopul „medierii între puterile statului, precum și între stat și societate”.

Astfel citită, Constituția din 1991 îl plasează pe șeful de stat într-o poziție supraordonată atât în raport cu cabinetul, cât și cu actorii partinici. Eliberat, nominal, de orice legătură politică, președintele acționează ca mediator. Ipoteza enunțată se cere raportată, previzibil, la realitatea unei cutume constituționale: angajamentul politic al șefului de stat, la nivelul unui partid sau al unei coaliții. Ficțiunea unui președinte neutru, a cărui sensibilitate să nu afecteze deciziile unei instituții neutre și echidistante (recurența unei sintagme „președinte al tuturor românilor” este simbolică, în acest context), cedează în fața realității unei politici pe care primul magistrat al republicii o realizează, cu fiecare ocazie în care este implicat, instituțional.

Nedefinită, funcția de mediere este dependentă, în exercitarea ei, de conturarea unei practici prezidențiale proprii fiecărei administrații. Dincolo de ipostazele clasice, de la reunirea grupurilor parlamentare și consultările cu actorii sociali semnificativi până la implicarea în procesul de legiferare, grație veto-ului suspensiv de care dispune, vocația medierii poate da naștere unui realități legale și politice extrem de diverse, după cum poate sta la originea unor conflicte constituționale grave.

Exemplară în această ordine de idei a echilibrului dintre mediere/neutralitate și partizanat este acțiunea președintelui Ion Iliescu, acțiune ce ocazionalizează înțierea singurei proceduri de suspendare din funcție, în 1994. Tensiunilor sociale (retrocedare versus apărarea drepturilor chiriașilor), șeful de stat le răspunde, instituțional, cu o declarație publică, prin intermediul căreia conferă legitimitate punctului de vedere al majorității parlamentare și al segmentului reprezentat de chiriași: în cauză este pusă, de această dată, de către opoziție, posibilitatea șefului de stat de a afecta echilibrul puterilor în stat, înclinând balanța și descurajând justiția să se mai pronunțe în dosarul revendicărilor de imobile.

Plasat în postura de mediator, șeful de stat devine protagonistul unei dispute politico-constituționale, în marginea limitelor atribuțiilor prezidențiale și a manierei în care acestea urmează a fi exercitate. Lipsită de un efect practic, inițiativa de suspendare oferă Curții Constituționale ocazia de a cauționa, juridic, conduita

șefului de stat. Coroborate, imunitatea șefului de stat și atribuția de mediator îl exonerează de răspunderea juridică pe care opoziția o acuză. Recitit, după mai mult de un deceniu, verdictul Curții Constituționale reflectă ambiguitatea unui regim constituțional. Balanța între implicarea politică și fictiva neutralitate a șefului de stat este dificil de menținut:

„Legea ca expresie a voinței naționale se impune tuturor iar încălcarea acestui principiu nu poate conduce decât la grave conflicte sociale, pentru prevenirea cărora Președintele României, în temeiul articolului 80 din constituție, nu poate rămâne pasiv. De aceea, poziția sa este expresia unei opțiuni politice privind reglementarea prin lege a problemei caselor naționalizate și nu prin hotărâri judecătorești, astfel încât intră sub incidența articolului 84 aliniatul 2, coroborat cu articolul 70 din constituție privind independența opiniilor”¹.

Un alt exemplu care face să transpară dificultatea de poziționare a șefului de stat, în acțiunea de mediere instituțională la care Legea fundamentală îi dă dreptul să recurgă, este cel al intervenției președintelui Traian Băsescu, ocazionată de criza politică din vara anului 2005. Pe fundalul unei succesiuni de acțiuni politico-legale ale guvernului și ale opoziției parlamentare (asumarea răspunderii guvernamentale pe un pachet de legi privind reforma în domeniile proprietății și al justiției, înaintarea unei moțiuni de cenzură și admiterea, la nivelul Curții Constituționale, a unora dintre obiecțiile de neconstituționalitate) șeful de stat a pus în practică, invocând ca atare, articolul 80 al Constituției, actualizându-și vocația de mediator.

Medierea prezidențială se producea pe un fundal definit prin existența unei opțiuni exprimate anterior a șefului de stat. În mai multe ocazii, președintele se pronunțase în chestiunea necesității imperative a reformei puterii judecătorești, după cum nu evitase să se evidențieze utilitatea recursului la alegeri parlamentare anticipate, ca o modalitate de asigurare a unei majorități care să dea substanță agendei de guvernare a coaliției PD-PNL. Din acest punct de vedere, președintele Băsescu a fost, politic, unul dintre actorii care au marcat, prin opiniile formulate, dezbaterea centrată pe reformarea justiției și pe eliminarea ambiguităților din câmpul politic, prin promovarea organizării unui nou scrutin.

Recursul la procedura de mediere implica, cel puțin formal, asumarea unei neutralități pe care postura de șef de stat, investit cu misiunea de a salvagarda echilibrul constituțional, o presupunea. Comunicatul de presă ce rezumă, oficial, discuțiile are darul de a introduce în discuție câteva clarificări politice și juridice, purtând asupra rațiunilor de a fi și limitelor medierii înseși:

„– președintele a notat distincția dintre regimul juridic al opiniilor sale, relative la reforma justiției și structura aparatului puterii judecătorești și al Ministerului public (opinii exprimate în intervenții publice, în întâlniri, conferințe sau discursuri) și acțiunea de mediere. Dacă intervențiile tind să reflecte un punct de vedere al șefului de stat, punct de vedere formulat în acord cu regula libertății de exprimare, medierea propriu-zisă este o intervenție instituțională, ce comportă, astfel cum indică nota de presă, respectarea unui cadru juridic și a unor limite constituționale,

– comunicatul de presă evocă și relația dintre acțiunea de mediere prezidențială și efectele rezultate din pronunțarea unei decizii definitive a Curții Constituționale. Obiectivul intervenției șefului de stat, se punctează, nu poate

¹ *Curtea constituțională. Culegere de hotărâri și decizii*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1995, p. 364.

fi cel de a anula/revoca decizia evocată, cu atât mai mult cu cât efectele ei sunt obligatorii pentru toate autoritățile de stat. Prezența membrilor Curții Constituționale nu poate conduce la ideea de modificare a punctului de vedere al Curții Constituționale, de aici și limita inherentă a acțiunii de mediere, decurgând din constituție,

– în acest context, acțiunea de mediere face referire și la prerogativa de promulgare a proiectelor de lege adoptate constituțional. Intervenția șefului de stat condiționează acordul șefului de stat de identificarea unei forme a proiectelor în cauză în acord cu textul constituției. Refuzul de a le promulga poate fi motivat de contradicțiile dintre legea fundamentală și varianta propusă șefului de stat,

– obiectivul acțiunii de mediere, în această lectură, este cel de a accelera procesul de atingere al unui compromis instituțional. De aici, și selectarea participanților convocați de șeful de stat: președinții celor două camere, șeful de guvern, leaderii grupurilor parlamentare, ministrul pentru relația cu parlamentul, membrii Curții Constituționale¹.

Relațiile în interiorul ramurii executive înseși sunt dependente de autodefinirea politică partizană a șefului de stat: niciodată pusă în practică, ipoteza unei coabitări între două familii politice rivale poate fi analizată prin examinarea tensiunilor, explicite sau implicite, generate de colaborarea dintre președinte și primul-ministru. Mandatat direct de națiune, aspirând să apere un bine comun, cu greu definibil în termeni concreți, președintele exploatează, în acest potențial conflict cu șeful de guvern, poziția pe care însăși Constituția i-o creează. Critica activității guvernului nu emană de la opoziția politică, ci de la actorul presupus a da voce vocii statului însuși. Delimitarea de conduita unui prim-ministru este caucionată nu de reconfigurările partizane, ci de invocarea obiectivelor naționale.

Reforma constituțională din 2003, care a implicat și interdicția expresă a revocării prim-ministrului de către șeful de stat, reflectă intenția de a proteja, legal, pe șeful de cabinet în fața unei acțiuni directe a șefului de stat. Criza constituțională manifestată prin retragerea guvernelor Radu Vasile a probat limitele Legii fundamentale și a ilustrat, în egală măsură, natura inherent tensionată a relației instituționale dintre deținătorii celor două magistraturi². Motivația gestului prezidențial de la finele lui 1999, dincolo de disocierile legale, poate fi analizată prin trimiterea, previzibilă, la vocația șefului de stat de a preveni acutizarea unor crize politice minând echilibrul etatic, cât și la legitimitatea conferită de rolul de mediator. Nașterea noii formule guvernamentale, girată de prim-ministrul Mugur Isărescu, exprimă, fără ambiguitate, ponderea opțiunii șefului de stat, la un moment dat, în gestionarea puterii executive. După cum face să transpară balanța, delicată, dintre propria agendă politică și agenda interesului național, agendă a cărei invocare caucionează intervenția însăși.

Raporturile tensionate dintre președinte și premier par să fie trăsătura definitorie a primelor luni de mandat ale lui Traian Băsescu: în centrul controverselor politice se află, deloc surprinzător, limita până la care președintele poate interveni, instituțional, fără a afecta/submina poziția șefului de cabinet.

În fapt, ca și predecesorii săi, Traian Băsescu, ca titular al unui oficiu de asemenea natură, este obligat să își configureze, explicit sau nu, o manieră proprie de

¹ Detalii în comunicatul de presă din 12 iulie 2005, accesibil pe www.presidency.ro.

² V. transcrierea interviului acordat, în decembrie 1999, la televiziunea publică, accesibil pe www.presidency.ro. Și comentariile lui Radu CARP din *Responsabilitatea ministerială. Studiu de drept public comparat*, Editura All Beck, București, 2003, pp. 286-287.

lectură a Constituției, în privința rolului pe care aceasta din urmă îl rezervă șefului de stat. Decalajul dintre text și Constituția „vie” nu poate fi ignorat de observatorii vieții publice: postura de președinte activ, în care noul șef de stat a ales deliberat să se instaleze, nu are un corespondent integral în atribuțiile alocate. Intenția șefului de stat de a proceda la alegeri anticipate și refuzul șefului de cabinet de a da curs sugestiei prezidențiale a relevat deficiențele/disfuncționalitățile unui sistem constituțional care nu permite dizolvarea adunărilor decât în condiții extrem de restrictive și interzice, expres, revocarea prim-ministrului de către șeful de stat.

În acest punct, oricât de extensivă, lectura prezidențială a Constituției nu poate eluda un aspect central: Constituția din 1991 nu a înțeles să recepteze soluția franceză, grație căreia președintele poate provoca alegeri anticipate, în momentul în care intenționează acest lucru. Dreptul de dizolvare nu este, în cazul românesc, o prerogativă suverană a șefului de stat, după cum natura parlamentarizată a regimului implică doar moțiunea de cenzură ca modalitate de demitere a cabinetului și de înlăturare a șefului de guvern.

Activismul prezidențial recuperabil în alocuțiunile și agenda publică a șefului de stat – relevante sunt opiniile formulate în interviurile date ziarului *Adevărul* în ianuarie 2005 și în interviul acordat radioului public, în august același an – nu poate fi apreciat, deocamdată, decât parțial și cu riscul unei judecăți hazardate. Un bilanț al regimului și o interpretare a conduitei sale constituționale ar fi premature. Ceea ce ultimele luni au evidențiat este dificultatea de a armoniza prescripțiile constituționale actuale cu promovarea unei agende prezidențiale „ofensive”, a cărei formulare intră în conflict cu mecanica adunărilor parlamentare și cu poziția cabinetului însuși.

După cum imaginea unui președinte „neutru”, „mediator”, non-partizan nu mai poate fi acceptată ca un deziderat realist, în contextul unei asumări, explicite, de către șeful de stat, a obiectivelor cu care Alianța D.A. a intrat în alegerile parlamentare. Președintele tinde să se legitimeze, în varii ocazii, ca un agent instituțional ce garantează realizarea programului evocat, mergând în contra unui curent politic pe care îl și acuză ca atare. La fel de semnificativă este asimilarea, la nivelul discursului, a interesului național cu obiectivele de campanie în numele cărora i s-a acordat mandatul constituțional. În acest fel, Traian Băsescu operează o modificare de substanță în modul de acțiune al președintelui pe scena politică: eliminând ambiguitățile și asumând un angajament partizan, șeful de stat nu mai ezită să își aroge un rol de motor al guvernării, propunând un tip de conduită care pare familiar mai degrabă regimurilor prezidențiale.

Dincolo de perisabilitatea mediatică, legatul anului 2005, atât cât poate fi acesta anticipat, poate fi plasat în zona urgenței clarificării statutului pe care șeful de stat îl deține, în câmpul constituțional. Desemnat prin vot universal, prezent în formarea guvernului și influențând numirile de membri în cabinet, președintele este confruntat, instituțional, cu limitele pe care actul fundamental i le ridică, limite care se află la originea conflictelor constituționale latente sau declarate care au definit epoca 1996-2005. Rivalitatea își află rădăcinile ultime în chiar viziunea Constituției din 1991, care a optat pentru un tip de partajare a puterii executive, fără a dota statul cu acele instrumente eficace de administrare a crizelor. Geometria variabilă a instituției președinției este plasată pe fundalul unui deficit de legitimitate al unicului organ abilitat să tranșeze conflictele dintre puterile statului: Curtea constituțională. Chiar și în noua sa formulă, Legea fundamentală nu permite Curții Constituționale să ofere o lectură constrângătoare juridică a Constituției, în momente de criză, manifestate prin ciocniri între șefii unei Camere și șeful de stat. Doar

inițiativa de suspendare din funcție poate fi privită ca legată inextricabil de încălcarea Constituției, de către șeful de stat. Ținând cont de dificultățile înțierii procedurii, conflictele constituționale de o asemenea magnitudine tind să se cronicizeze, fără a putea fi prevenite/soluționate în timp real.

Astfel analizată, relația dintre șeful de stat și șeful de guvern este încadrabilă în dezbaterile privitoare la opțiunea, fermă și lipsită de ambiguitate, între regimul prezidențial și arhitectura parlamentară, aceasta din urmă cu ipostazele ei distincte, decelabile în spațiul european contemporan.

O îndrumare către soluția prezidențială pură implică, în mod previzibil, eliminarea Adunărilor din procesul de selectare al membrilor cabinetului, cu rezerva confirmării unor numiri la nivelul Camerei superioare, în acord cu mecanica nord-americană. Repoziționată astfel și în absența unui dualism instituțional, instituția șefului de stat va fi asociată, la nivelul politic și constituțional, cu actul de guvernare: fundalul rivalității actuale va fi fost eliminat, definitiv¹.

În mod simetric, recursul la regimul parlamentar este reductibil la reformarea modului de desemnare și la regândirea poziției pe care șeful de guvern o deține el însuși, la nivelul cabinetului. Dispariția șefului de stat ca actor „activ”/reprezentant al națiunii poate lăsa loc reinventării unui rol radical diferit, de instanță neută, definită prin slabă încărcătură partizană, cu vocația compromisului.

Între aceste două opțiuni constituționale se pot amenaja, previzibil, geometrii de compromis: rolul șefului de stat actual poate fi recalibrat, prin apropierea sa de variantele moderate ale regimului semiprezidențial, de natura celor identificabile în Austria, Irlanda sau Finlanda. O soluție care se soldează cu redefinirea regimului politic și cu acordarea unui rol proeminent șefului de guvern.

Niciodată statică, dependentă de lecturile succesive care i se aplică, Constituția nu mai poate fi imaginată procustian, prin refuzul confruntării cu o realitate politică și partinică. Din acest punct de vedere, ambiguitățile, tensiunile și rivalitățile din spațiul executivului pot fi analizate ca o hârtie de turnesol: gândirea constituțională are și vocația de a face trecerea între teritoriul ideilor și domeniul acțiunii normative. Întâlnirea cu știința politică este, în această ordine de idei, indispensabilă: menținerea libertății politice implică și potențialul intelectual de a admite sensul interogației fecunde.

¹ Pentru o definiție a regimurilor prezidențial și parlamentar v. Giovanni SARTORI, *Ingineria constituțională comparată*, trad. C. Dan și I. Stoica, Editura „Mediterranean 2000”, București, 2002, pp. 97-100, 115-135.